



Nation, régions et souveraineté

Jean Sibille

► To cite this version:

Jean Sibille. Nation, régions et souveraineté: Idéologie nationale et organisation étatique à travers différentes constitutions européennes. *Estudis occitans*, 1995, 17, pp.27-43. hal-01297122

HAL Id: hal-01297122

<https://hal.science/hal-01297122>

Submitted on 2 Apr 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

NATION, RÉGIONS ET SOUVERAINETÉ.

Idéologie nationale et organisation étatique à travers différentes constitutions européennes

Joan SIBILLE

INTRODUCTION

La France possède depuis des siècles une forte tradition centralisatrice qui apparaît comme indissolublement liée à l'idéologie dominante de la nation. Les tentatives de décentralisation y apparaissent bien limitées par rapport à d'autres pays européens comme l'Italie ou l'Espagne (sans parler des états fédéraux comme l'Allemagne ou la Suisse).

L'idéologie nationale n'étant pas sans influencer le droit et l'organisation de l'Etat (à moins que ce ne soit le contraire mais nous ne discuterons par ici du problème de la poule et de l'œuf) nous proposons d'étudier les rapports entre idéologie-nationale et organisation étatique en France et dans d'autres pays européens (Italie, Espagne, Allemagne, Suisse) afin de contribuer à déterminer quelles seraient, en France, les conditions juridiques, politiques et sociologiques nécessaires à la poursuite de la décentralisation. Pour cela, on examinera d'abord les principales théories de la souveraineté et de la nation, puis leur traduction dans les constitutions des états concernés ainsi que les pouvoirs et l'organisation des entités régionales tels qu'ils sont définis par ces mêmes constitutions. [27/28]

PREMIÈRE PARTIE

THÉORIES DE LA SOUVERAINETÉ ET DE LA NATION

I. SOUVERAINETÉ NATIONALE ET SOUVERAINETÉ POPULAIRE

Le droit constitutionnel distingue classiquement deux théories de la souveraineté : la théorie de la souveraineté nationale et la théorie de la souveraineté populaire¹.

La souveraineté nationale.

¹Le mot *souveraineté* doit être pris ici non pas au sens restreint de *souveraineté territoriale* mais au sens de *pouvoir suprême*, d'*autorité qui n'est soumise à aucune autorité supérieure*.

Dans la théorie de la souveraineté nationale la souveraineté appartient à la Nation en tant qu'entité distincte des individus qui la composent et qui n'ont, face à elle, strictement aucun droit personnel à faire valoir.

De la théorie de la souveraineté nationale découlent deux principes, le principe de l'électorat fonction et celui du mandat représentatif :

Le principe de l'électorat fonction.

Puisque la Nation, personne mythique qui remplace la personne physique du roi dans l'économie générale du système, n'a pas de réalité physique, il est nécessaire de choisir des individus pour la représenter. Dans un système qui se voudra démocratique (mais dont on peut légitimement se demander s'il l'est en réalité), ce choix se fera par élection. Toutefois, dans un tel système, le vote n'est pas un droit mais une fonction que la Nation peut attribuer à qui elle veut, par exemple aux individus jugés les plus aptes à la remplir :

« La qualité d'électeur n'est qu'une fonction publique à laquelle personne n'a droit et que la société dispense ainsi que lui prescrit son intérêt » (Barnave).

Le vote pourra donc être restreint (censitaire ou capacitaire) et obligatoire.

Le principe du mandat représentatif.

Par « mandat représentatif », il faut comprendre, contrairement à ce qu'on pourrait croire, « représentatif de la Nation » et non « représentatif des électeurs ». En effet, selon la théorie de la souveraineté nationale, le député représente, non pas les électeurs qui l'ont élu, mais la Nation toute entière. Le mandat dont il dispose est un mandat national et général. Le député est donc totalement indépendant de ses électeurs et irresponsable devant ces derniers.

Une autre conséquence importante de la théorie de la souveraineté nationale est que la Nation, être collectif et unique, a une volonté et une seule qu'elle exerce par l'intermédiaire de ses représentants élus : à savoir le parlement ; la souveraineté est donc une et indivisible. [28/29]

Cela signifie concrètement que, par exemple, si un territoire veut se séparer de la Nation (en fait de l'Etat), il ne suffit pas que les habitants de ce territoire se prononcent pour la séparation, la séparation ne peut résulter que d'une décision du parlement « national » (éventuellement ratifiée par un référendum national). C'est ainsi que, du point de vue du droit français, l'indépendance de l'Algérie résulte non du référendum par lequel le peuple algérien s'est prononcé pour l'indépendance (qui ne peut avoir qu'un caractère consultatif) mais d'une décision des représentants de la Nation française. On verra plus loin qu'il en serait autrement dans un système basé sur la souveraineté populaire comme le système suisse.

Toute la tradition juridique et politique française repose sur le concept de souveraineté nationale qui fait figure de dogme et est un élément essentiel de la culture politique française.

La souveraineté populaire.

Dans la théorie de la souveraineté populaire la souveraineté appartient au peuple, non pas collectivement mais à titre particulier à chaque individu composant le peuple. Chaque individu est donc titulaire d'une fraction de la souveraineté (donc de droits propres qu'il va devoir faire respecter) et la volonté générale résulte de l'addition des volontés particulières de chaque individu.

De la théorie de la souveraineté populaire découlent les principes de l'électorat droit et celui du mandat impératif.

L'électorat droit.

L'électorat est un droit inhérent à la nature humaine. Chaque individu ayant l'âge requis a donc (sauf incapacité d'ordre psychiatrique ou pénal) le droit de voter. Le suffrage est donc forcément universel.

Le mandat impératif.

Chaque électeur étant titulaire d'une fraction de la souveraineté, le député tient de ses électeurs le mandat de les représenter au sein de l'assemblée (si représentation il y a, mais il peut tout aussi bien, en théorie, y avoir un système de démocratie directe). Le député doit donc exécuter son mandat conformément à la volonté de ses électeurs. Il en résulte que :

- l'élus est dépendant de ses électeurs.
- il est responsable devant eux et peut être révoqué.
- les actes de l'élus sont susceptibles d'être contrôlés, voire ratifiés par ses électeurs.

II. NATION ETHNIQUE ET NATION POLITIQUE

Nous retiendrons la définition de l'ethnie donnée par le Petit Robert : *« Ensemble d'individus que rapprochent un certain nombre de caractères de civilisation, notamment la communauté de langue et de culture (alors que la race dépend de caractères anatomiques). L'ethnie française englobe notamment la Belgique wallonne, la Suisse romande et le Canada français. »*. Les dictionnaires (et les auteurs) anglo- [29/30] saxons font généralement entrer la « race » dans les éléments pouvant caractériser l'ethnie, ce qui permet, par exemple de qualifier les noirs américains de minorité ethnique. Cette définition n'est pas pertinente; l'ethnie est en effet un fait culturel, alors que la « race » (ou plus justement le type physique, car on sait que du point de vue biologique il n'y a qu'une race humaine) un fait biologique, c'est donc à juste raison que les définitions françaises opposent l'ethnie à la « race ».

Le terme *ethnie* a mauvaise presse car il est souvent mal compris, c'est pourtant le terme le plus précis et le plus neutre (par rapport à des mots comme *peuple* ou *nation* qui peuvent avoir plusieurs sens) pour désigner les ensembles linguistico-culturels. Un parlementaire a déclaré lors d'un débat télévisé que « les français ne sont pas une ethnie car ce qu'ils ont en commun c'est la langue et la culture », il ignorait qu'il venait, précisément, de donner la définition de l'ethnie !

On distingue traditionnellement deux conceptions de la nation : la nation ethnique et la nation politique (ou nation citoyenne) :

La nation politique :

La nation est une association de nature politique fondée sur un contrat social, c'est à dire sur l'adhésion volontaire à des institutions et à des principes publiquement proclamés. Il découle de cette conception qu'il n'y a plusieurs nations que parce qu'il y a plusieurs états et que les limites du territoire de l'Etat n'ont pas vocation à coïncider avec des limites « naturelles » (linguistiques, ethniques, ou géographiques), ce sont les limites à partir desquelles le contrat social n'est plus appliqué.

La nation ethnique :

Dans cette conception la nation n'est pas une libre association mais une totalité englobante. Toute communauté ethnique, c'est à dire toute communauté de langue et de culture, a vocation à former une communauté politique. La nation précède l'Etat qui en est l'accomplissement, la forme la plus achevée.

On dit souvent que la notion de nation politique correspond au modèle français de la nation et celle de nation ethnique au modèle allemand. S'il est assez évident que la nation ethnique correspond, en effet, au modèle allemand, la conception française est-elle véritablement représentative de la nation politique ?

Dans la modèle allemand on part de l'ethnie pour arriver à l'Etat (en passant par la Nation), dans le modèle français on part de l'Etat pour arriver à l'ethnie (en passant également par la Nation) ; mais dans les deux cas le résultat est le même : un état-nation mono-ethnique (l'Allemagne est un état mono-ethnique, la France voudrait l'être et poursuit depuis des siècles un processus d'assimilation des ethnies autochtones autre que l'ethnie « française » dominante, le processus d'assimilation étant plus ou moins avancé suivant les ethnies). On voit donc que le modèle français de la nation, aussi bien que le modèle allemand s'opposent au modèle suisse dans lequel la pluriethnicité est une donnée fondamentale.

En fait le modèle français est un modèle « pervers » basé sur une ambiguïté fondamentale et sur une confusion idéologique : [30/31]

- *L'ambiguïté fondamentale* consiste à proclamer que la France est une nation politique tout en niant l'existence des ethnies minoritaires et en tentant de les assimiler à l'ethnie dominante (l'ethnie « française » au sens linguistico-culturel) ²

- *La confusion idéologique* consiste à assimiler, à travers le concept de *République* (avec un grand R), la Nation, une et indivisible au progrès social et à des idéaux d'ordre moral ou politiques : Liberté-Egalité-Fraternité, démocratie... Ce qui permet de cataloguer comme archaïque, rétrograde, voire réactionnaire ou anti-démocratique toute théorie qui mettrait en cause l'unité et l'indivisibilité de la République.

Le concept de souveraineté nationale est la conséquence logique de la conception ethnique de la nation. Le concept de souveraineté populaire est, au contraire, la conséquence logique de la conception politique. Or, dans le modèle français, on prétend que la France est une nation politique mais en même temps on proclame la souveraineté de la nation. Le modèle français n'est donc pas cohérent, contrairement au modèle allemand et au modèle suisse.

De plus (même si dans le modèle allemand c'est la nation qui reste détentrice de la souveraineté), les modèles allemands et suisses sont compatibles avec une large décentralisation puisque, dans un cas (Allemagne) l'unité linguistico-culturelle est considérée comme une donnée, un fait objectif, (elle ne saurait donc être mise en péril par l'autonomie des Länder), dans l'autre cas (Suisse) l'Etat, loin d'être le vecteur de l'unification linguistico-culturelle du pays est, au contraire le garant de sa diversité qui n'est contestée par aucun système idéologique, il n'y a donc aucun besoin de centralisation pour unifier le pays. Dans le modèle français, au contraire, la centralisation politique est une nécessité car une véritable décentralisation menacerait le processus séculaire d'unification ethnique du pays.

En fait la modèle français instrumentalise le modèle politique de la nation pour justifier la domination culturelle de l'ethnie majoritaire et l'assimilation par cette dernière des ethnies minoritaires. Il ne correspond pas au modèle théorique de la nation

² A noter que, contrairement au français, l'occitan possède deux termes différents pour « français » au sens de citoyen français : *francés*, et « français » au sens ethnique : *franchimand*. Un « méridional » est *francés* mais pas *franchimand*.

politique car il ne peut y avoir de nation politique que si, comme en Suisse, l'Etat, non seulement tolère les identités ethniques mais en garantie la pérennité.

D'un point de vue sémantique, dans le cadre de la conception politique de la nation, on aura tendance à assimiler *nation* à *Etat* ; dans le cadre de la conception ethnique à *ethnie*. De là vient la polysémie du mot *nation* qui est source de confusions théorique, et qui vient, en quelque sorte, polluer l'analyse historique ou sociopolitique, les différentes acceptions du mot interférant constamment, même si on s'efforce au départ de définir les concepts employés. Il suffit pour s'en convaincre de lire la publication traitant de sujets ayant un rapport avec la nation ou le nationalisme (que ce soit en histoire, en sociologie ou en science politique).

De fait, si l'Etat et l'ethnie sont des réalités objectives (l'Etat plus que l'ethnie, il est vrai)³, la nation, au contraire, est un concept d'ordre mythique qu'on ne peut cerner [31/32] à l'aide de critères objectifs et que l'on instrumentalise pour justifier telle ou telle conception politique ou philosophique de l'Etat. C'est pourquoi il ne saurait être qu'un objet d'étude et non un outil d'analyse (historique ou sociopolitique). Il en est de même pour le concept de peuple (peuple = classe sociale, ethnie, population). Dans le paradigme : *Etat*, *Nation*, *peuple*, *ethnie*, *population*, il convient donc de retenir les concepts *d'Etat*, *ethnie*, *population* comme outils d'analyse, et de ne prendre les concepts de *Nation* et de *peuple* que comme objets d'étude.

DEUXIÈME PARTIE

NATION, RÉGIONS ET SOUVERAINETÉ DANS DIFFÉRENTES CONSTITUTIONS EUROPÉENNES

I. LES CONSTITUTIONS FRANÇAISES.

Nation et souveraineté.

Le principe de la souveraineté nationale qui, comme on l'a vu, est un élément essentiel de la tradition juridique et de la culture politique française, a été consacré par certaines des constitutions successives de la France :

- Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen de 1789 (placée en tête de la constitution de 1791) :

Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. (art. 3)

- Constitution de 1791 :

La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice. (art. 1)

³ D'un point de vue pratique des difficultés peuvent surgir pour savoir si telle ou telle population constitue une ethnie par rapport à telle autre (Serbes et Croates, par exemple !) et la réponse pourra alors faire appel à des critères plus ou moins subjectifs. Néanmoins le concept d'ethnie reste facilement cernable d'un point de vue théorique. De plus, du point de vue pratique, s'il y a des cas « douteux » il y a beaucoup de cas indiscutables : si l'on peut douter du fait que les Serbes et les Croates soient deux ethnies différentes, il est indiscutable que les Basques, par exemple, sont une ethnie différente des Français (au sens de l'occitan *Franchimand*).

La Nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. - La Constitution française est représentative : les représentants sont le corps législatif et le roi. (art.2)

- Constitution de 1795 :

Les membres du corps législatif ne sont pas représentants du département qui les a nommés, mais de la France entière. (art. 52)

- Constitution de 1848 :

Les membres de l'Assemblée nationale sont les représentants non du département qui les nomme mais de la France entière. (art. 32) [32/33]

Même dans les constitutions qui ne se prononcent pas sur ce point (lois constitutionnelles de 1878), cherchent à concilier les deux principes (Constitutions de 1946 et de 1958) ou même affirment le principe de la souveraineté populaire (constitution de 1793), c'est sur le plan des applications que le contenu de la souveraineté nationale est maintenu :

- Constitution de 1793 :

- La souveraineté réside dans le peuple ; elle est une, indivisible, imprescriptible et inaliénable (art. 25 de la Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen de 1793 servant de préambule à la Constitution).

- Chaque député appartient à la nation entière. (art. 29).

- Constitution de 1946 :

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. (art. 1)

La souveraineté nationale appartient au peuple français... (art. 3)

- Constitution de 1958 :

Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la constitution de 1946. (Préambule)

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par l'intermédiaire des ses représentants et par la voie du référendum (art. 3).

Tout mandat impératif est nul (art 27).

On remarquera, en outre, que la formule « la souveraineté nationale appartient au peuple », utilisée par les Constitutions de 1946 et 1958 (et appelée « formule transactionnelle » par certains juristes) est un non-sens théorique. En effet, ou bien la souveraineté appartient à la Nation et elle doit être qualifiée de « nationale », ou bien, elle appartient au peuple et elle doit alors être qualifiée de « populaire ».

Les régions :

En France le principe de répartition des compétences entre les collectivités territoriales est le cloisonnement des compétences et l'indépendance des collectivités territoriales entre elles. C'est à dire que chaque niveau de collectivité (région, département, commune) a un secteur de compétence bien défini, différentes des compétences des autres niveaux et il n'y a pas de hiérarchie entre les différents niveaux,

l'échelon supérieur qui exerce contrôle et/ou tutelle étant toujours l'Etat. Par conséquence les régions ne peuvent pas émettre des normes qui dépassent le cadre strict de leurs compétences administratives et qui ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une loi ou d'un règlement existant. Autrement dit, les régions sont dépourvues de tout pouvoir de nature législative et ne peuvent donc émettre des normes qui s'imposeraient aux départements et aux communes. Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des pays européens, la décentralisation à la française est une décentralisation purement administrative et non une décentralisation politique.

La Constitution de 1958 (ni, à plus forte raison, aucune des constitutions antérieures) ne mentionne pas les régions puisque au moment de sa rédaction elles n'existaient pas en tant que collectivités territoriales et qu'il n'était pas nécessaire, lors de leur création, de modifier la Constitution puisqu'une loi suffisait.

Cependant, l'existence des collectivités territoriales est consacrée par les articles 34 et 72 :

« Loi détermine les principes fondamentaux :

-.....

- de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources.

-..... » (art. 34, alinéa 4)

« Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.

Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi.

Dans les départements et territoires, le délégué du gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ». (art. 72).

Il résulte de ces dispositions que :

- la compétence des collectivités territoriales (donc notamment des régions) est d'ordre législatif et non d'ordre constitutionnel (art. 34),
- contrairement aux communes et aux départements, l'existence des régions est d'ordre législatif et non d'ordre constitutionnel (*« toute autre collectivité est créée par la loi »* art. 72)

Le principe de la libre administration des collectivités locales a une portée administrative et non une portée politique. Il signifie que : 1. Les collectivités locales ont une personnalité morale distincte de celle de l'Etat. 2. Elles détiennent des compétences administratives propres. 3. Elles sont dotées d'une administration propre. 4. Elles possèdent des ressources propres (mais elles n'ont pas la maîtrise de leurs ressources puisque celles-ci sont déterminées par la loi, cf. art. 34) ; en aucun cas elles n'ont une autonomie politique.

Dans sa décision du 25 février 1982, rendue sur le texte qui allait devenir la loi du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des collectivités locales, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs précisé les limites de la décentralisation. Celles-ci proviennent des règles constitutionnelles concernant « les attributions du législateur », « l'indivisibilité de la République », « l'intégrité du territoire » et « l'organisation des pouvoirs publics ».

. La décentralisation est également limitée par le fait que les compétences conférées par la Constitution aux organes de l'Etat ne peuvent être transférées aux

collectivités territoriales, notamment les compétences législatives. Les collectivités locales ne sont pas libres de leur organisation car il leur est interdit de modifier les règles relatives à l'élection et au fonctionnement de leur assemblée délibérante, à leur administration, à leurs ressources et à leurs compétences.

II. LA CONSTITUTION ITALIENNE.

Nation et souveraineté.

L'article 1, alinéa 2 de la constitution italienne dispose que :

« La souveraineté appartient au peuple qui l'exerce dans les formes et dans les limites de la Constitution » [34/35]

C'est donc le principe de la souveraineté populaire qui est affirmé. En fait c'est le principe de la souveraineté nationale qui prévaut au niveau des applications (on retrouve ici la même contradiction que dans la constitution française de 1793) puisque l'article 5 dispose que la République est une et indivisible et que l'article 67 interdit le mandat impératif. Cependant le mot *nation* n'apparaît nulle part dans le texte (les italiens n'ont pas la « fibre nationaliste »).

L'article 5 qui affirme donc l'unité et l'indivisibilité de la République reconnaît toutefois la nécessité des autonomies locales et de la décentralisation :

« La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales ; réalise dans les services qui dépendent de l'Etat la plus ample décentralisation administrative ; adapte les principes et les méthodes de sa législation aux nécessités de l'autonomie et de la décentralisation. »

A noter l'article VI :

« La République protège par des mesures appropriées les minorités linguistiques »

A noter également la possibilité de propositions de loi d'origine populaire :

« Le peuple exerce l'initiative des lois au moyen d'une proposition formulée par 50 000 électeurs au moins et constituant un projet rédigé en articles »

Le référendum d'origine populaire n'est admis que pour l'abrogation totale ou partielle d'une loi existante (à l'exclusion des lois fiscales et budgétaires, d'amnistie et de remise de peine, d'autorisation de ratification d'un traité international).

Les régions.

Outre leur compétence administrative, les régions possèdent une compétence législative dans des matières limitativement énumérées à l'article 117 :

« La région fixe pour les matières suivantes des règles législatives dans les limites des principes fondamentaux fixés par les lois de l'Etat, à condition que ces mêmes règles ne soient pas en opposition avec l'intérêt national et avec celui des autres régions : ».

L'Etat a, au contraire une compétence générale et concurrente de celle des régions dans les matières où celles-ci peuvent légiférer, la loi de l'Etat primant sur la loi régionale.

Les régions ont la possibilité de déléguer leurs compétences administratives aux provinces, aux communes ou à d'autres organismes locaux (art. 118).

Du point de vue institutionnel, chaque région est dotée d'un Conseil régional qui exerce le pouvoir législatif et réglementaire et d'une « Giunta » qui est l'organe exécutif. La Giunta a à sa tête un président (distinct du président du Conseil régional) qui exerce également les fonctions administratives déléguées par l'Etat à la région. Il n'est pas dit si le président de la Giunta est responsable devant le Conseil régional.

Chaque région est dotée d'un statut qui doit être conforme à la Constitution et aux lois de l'Etat. Ce statut fixe l'organisation intérieure de la région et règle l'exercice du droit d'initiative et de référendum au niveau régional. Le statut est établi et voté par le Conseil régional mais doit être approuvé par une loi de l'Etat. [35/36]

III. LA CONSTITUTION ESPAGNOLE.

Nation et souveraineté.

Si, comme on l'a vu, le mot *nation* n'apparaît nulle part dans la constitution italienne, la constitution espagnole, au contraire, commence par les mots *la nation espagnole* :

« La nation espagnole, désirant établir la justice, la liberté et la sécurité, et promouvoir le bonheur de tous ceux qui en font partie, en application de sa souveraineté, proclame sa volonté de :

-
- *protéger tous les Espagnols et peuples d'Espagne dans l'exercice des droits de l'Homme, de leurs cultures et traditions, langues et institution.*
- » (Préambule)

Dès la première phrase du préambule sont donc affirmés l'existence d'une nation espagnole (*« La nation espagnole... »*) et le principe de la souveraineté nationale (*« ... en application de sa souveraineté... »*). Cependant on voit qu'il est question un peu plus loin des *« peuples d'Espagne »*. La Constitution espagnole admet donc que, s'il y a une nation, celle-ci est composée de plusieurs peuples, et se donne pour but la protection de la diversité ethnique, culturelle et linguistique. Autrement dit la nation (au sens politique) est composée de plusieurs peuples (au sens ethnique) qui n'ont pas pour vocation de se fondre dans une nation mono-ethnique.

L'article 1, alinéa 2, dispose que :

« La souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol, dont émanent tous les pouvoirs de l'Etat ».

On retrouve ici la même formule « transactionnelle » que dans la constitution française. On remarque qu'il est question du *peuple espagnol* alors que dans le préambule il était question des *peuples d'Espagne*. Tout comme le concept de « nation », le concept de « peuple » est un concept polysémique, ce peut être :

- le « peuple-classe sociale » (exemple : *Le peuple est opprimé par la bourgeoisie.*)
- le « peuple-ethnie » (exemple : *Le peuple corse a conscience de son identité.*)
- le « peuple-population » (exemple : *Le peuple du canton de Genève s'est prononcé majoritairement pour l'adhésion de la Suisse à la C.E.E.*).

On pourrait résoudre la contradiction en disant que, dans le premier cas (*les peuples d'Espagne*) on a affaire au sens ethnique de *peuple*, dans le second cas (*le peuple espagnol*) au *peuple-population*. En fait ces deux emplois du mot *peuple* sont révélateurs de la tentative que représente la constitution espagnole de concilier le nationalisme espagnol avec l'aspiration des ethnies minoritaires (catalans, basques, galiciens) à la reconnaissance et à l'autonomie. Cette tentative de compromis est confirmée par l'article 2 :

« La Constitution repose sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les espagnols, et reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et régions qui en font partie, et la solidarité entre elles toutes ».

On affirme et légitimise d'un côté la diversité culturelle et ethnique de l'Espagne et de l'autre, on affirme l'unité indissoluble et l'indivisibilité de la nation. La contradiction est réelle car, si la nation espagnole était une association de nature [36/37] purement politique, on ne voit pas pourquoi elle serait « indivisible » et dotée d'une « unité indissoluble ».

L'article 3 est la conséquence de cette contradiction :

« Art. 3 — 1. *Le castillan est la langue officielle de l'Etat. Tous les Espagnols ont le devoir de le connaître et le droit de l'utiliser.*

2. *Les autres langues d'Espagne seront également officielles dans les Communautés autonomes respectives, conformément à leurs statuts.*

3. *La richesse des différentes formes linguistiques de l'Espagne est un patrimoine culturel qui fera l'objet d'un respect particulier et sera protégé. »*

On peut donc affirmer que la constitution espagnole est le reflet des tensions de la société espagnole. On sait que tous les partis basques (majoritaires en Pays-Basque), s'ils ne sont pas tous favorables à l'indépendance, revendiquent tous la reconnaissance par Madrid des droits nationaux du peuple basque et de son droit à l'autodétermination. De même les nationalistes catalans, qui sont au pouvoir à Barcelone, ont une attitude critique vis à vis de certaines dispositions de la Constitution.

A noter, comme en Italie la possibilité de propositions de loi d'origine populaire (art. 87, alinéa 3), ainsi que la possibilité pour le gouvernement de recourir au « référendum consultatif ».

Les communautés autonomes.

Chaque communauté autonome (équivalent des régions) est dotée d'un statut élaboré lors de sa création par une assemblée composée des représentants des provinces concernées et soumis à l'approbation des *Cortès Generales* (Parlement espagnol). Il n'existe pas de procédure unique de réforme du statut, la procédure de réforme étant définie par le statut lui-même, mais, en tout état de cause, toute modification doit recevoir l'approbation des *Cortès Generales*.

Le statut doit comporter obligatoirement « a) *La dénomination de la communauté qui correspond le mieux à son identité historique.* b) *La délimitation de son territoire.* c) *La dénomination, l'organisation et le siège des institutions autonomes.* d) *Les compétences assumées dans le cadre établi par la Constitution et les bases du transfert des services qui y correspondent »* (art. 147)

L'originalité du système espagnol réside dans le fait que les communautés autonomes ont la faculté d'exercer un certain nombre de compétences mais qu'elles ne sont pas obligées de les exercer toutes. C'est à dire que, parmi le stock de compétences qu'elles ont le droit d'exercer, elles choisissent celles qu'elles vont exercer et celles dont elles laissent l'exercice à l'Etat (tout transfert de compétence est accompagné d'un transfert correspondant de ressources), un des principaux objectifs du statut étant précisément de définir les compétences de la communauté autonome. L'Etat exerce donc, sur le territoire de chaque communauté autonome, outre ses compétences propres, les compétences que la communauté autonome a choisi de ne pas exercer ; le droit de l'Etat étant supplétif du droit des communautés autonomes (art. 149, alinéa 3). [37/38]

L'article 148 énumère limitativement les compétences que les régions pourront choisir d'exercer pendant une période transitoire de 5 ans (à partir du 29 décembre 1978, date de l'adoption de la Constitution).

Passé ces délais (à partir donc du 29 décembre 1983), on passe au régime définitif décrit dans l'article 149. Cet article énumère limitativement les matières dans lesquelles l'Etat aura une compétence exclusive. Les matières non expressément attribuées à l'Etat pouvant alors être exercées par les communautés autonomes (si elles choisissent de les exercer⁴). L'article 151 définit une procédure particulière permettant aux communautés qui le désirent d'accéder, sous certaines conditions, à l'autonomie complète définie par l'article 149 sans attendre le délai de 5 ans imposé par l'article 148 (dans les faits cette « voie rapide » sera suivie par les communautés dites « historiques » : l'Euskadi, la Catalogne la Galice et l'Andalousie).

On peut donc considérer que, dans le régime définitif, les communautés autonomes ont virtuellement une compétence de droit commun (puisque les compétences non expressément attribuées à l'Etat sont susceptibles d'être exercées par les communautés autonomes), mais pratiquement une compétence d'attribution (puisque les compétences de chaque communauté autonome sont limitativement énumérées dans son statut).

Si les communautés autonomes ne peuvent choisir d'exercer des compétences propres à l'Etat, l'Etat peut, en revanche, décider de déléguer certaines de ses compétences propres aux communautés autonomes, y compris en matière législative.

Les communautés autonomes détiennent le pouvoir législatif dans les matières relevant de leurs compétences, toutefois :

« L'Etat pourra édicter des lois établissant les principes nécessaires pour harmoniser les dispositions normative des Communautés Autonomes, même dans le cas de matières attribuées à leur compétence si l'intérêt général l'exige. Il appartient aux Cortès Generales d'apprécier cette nécessité à la majorité absolue de chaque Chambre. »

On peut donc considérer que le pouvoir législatif des régions, dans les matières relevant de leur compétence est, en principe, exclusif et non pas concurrent de celui de l'Etat (comme dans les systèmes italien et allemand où l'on a une compétence concurrente avec primauté de la norme étatique sur la norme locale). Toutefois, en pratique, les communautés autonomes n'étant pas souveraines, l'Etat se réserve le droit d'établir des règles générales auxquelles devront se conformer les législations locales.

Le détail de l'organisation des pouvoirs régionaux est réglé par chaque statut. Toutefois l'article 152 précise que les communautés ayant accédé à l'autonomie suivant la procédure décrite à l'article 151 (voie rapide) seront dotées obligatoirement d'une assemblée législative élue au suffrage universel et à la proportionnelle, d'un Conseil de gouvernement qui assure les fonctions exécutives et administratives et d'un [38/39] président élu par l'Assemblée et nommé par le Roi, et que le président et les membres du Conseil de gouvernement y seront responsables devant l'Assemblée.

Les ressources des Communautés autonomes sont constituées par des impôts qui leurs sont propres et des impôts qui leur sont concédés par l'Etat. Afin de corriger les déséquilibres économiques entre les régions, il existe un fonds de compensation dont les recettes sont réparties pas les *Cortès Generales* entre les communautés autonomes et, le cas échéant, les provinces.

IV. LA LOI FONDAMENTALE ALLEMANDE

Nation et souveraineté.

⁴ Avec, il convient de ne pas l'oublier, l'approbation des *Cortès Generales*, puisque le statut (ou la modification du statut) est soumis à l'approbation des *Cortès Generales*, et que les compétences de la communauté autonome sont définies par le statut.

Le texte servant de constitution à la République fédérale d'Allemagne porte le titre de

Loi fondamentale et non celui de *Constitution*.

Le préambule est ainsi rédigé :

« *Conscient de sa responsabilité devant Dieu et devant les hommes,
Animé par la volonté de défendre son unité nationale et politique et de contribuer à la paix mondiale en tant que membre jouissant de droits dans une Europe Unie,*

Le peuple allemand,

Dans les Länder de Bade, Basse-Saxe, Bavière, Brême, Hambourg, Hesse, Rhénanie du Nord-Westphalie, Rhénanie-Palatinat, Schleswig-Holstein, Wurtemberg-Bade, Wurtemberg-Hohenzollern,

Afin de donner un ordre nouveau à la vie politique durant une période transitoire,

A, en vertu de son pouvoir constitutionnel, adopté la présente Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne.

Il a également agi au nom des Allemands à qui il a été interdit de collaborer à cette tâche.

Le peuple allemand dans son ensemble, disposant librement de lui-même, reste convié à parachever l'unité et la liberté de l'Allemagne. »

Le dernier article (article 146) dispose que :

« *La présente Loi fondamentale cesse d'avoir effet le jour auquel entrera en vigueur la Constitution qui aura été adoptée par le peuple allemand libre de ses décisions. ».*

Le mot *nation* n'apparaît nulle part dans le texte de la Loi fondamentale, l'adjectif *national* n'apparaît qu'une fois (1er alinéa du préambule : « *unité nationale* »). Cependant on reconnaît bien, dans le préambule et l'article 146, la conception allemande de la nation, à savoir la nation ethnique : Le peuple allemand (au sens ethnique), conscient de son unité et de sa spécificité aspire à être réuni dans un seul Etat, il existe donc une Nation allemande préexistant à l'Etat allemand unitaire. De fait, le « *peuple allemand* » est « *convié à parachever l' unité et la liberté de l'Allemagne* ». La Nation allemande est donc *une* et, si elle ne peut être qualifiée d'indivisible, puisque, de fait, divisée (à l'époque où a été adopté le texte), elle aspire à être unifiée dans un même Etat. On voit donc que l'état d'esprit de ce texte est le même que celui qui a présidé à l'unification de l'Allemagne au XIXème siècle (Kulturkampf).

L'article 20, alinéa 2, dispose que « *la souveraineté émane du peuple...* ». En fait c'est le principe de la souveraineté nationale qui prévaut comme dans les constitutions [39/40] de la quasi totalité des états, les Länder, notamment, n'ont pas la possibilité de se séparer de la fédération.

Les Länder.

L'originalité du système allemand réside non pas tant dans l'organisation du pouvoir législatif que dans celle du pouvoir exécutif. En effet, les Länder détiennent une compétence de droit commun en matière administrative :

« *L'exercice des pouvoirs publics et l'accomplissement des tâches incombant à l'Etat appartiennent aux Länder, sauf disposition ou autorisation contraire de la présente Loi fondamentale. »* (art. 30),

ainsi qu'une compétence directe et de droit commun en matière d'exécution des lois fédérales :

« *Sauf disposition contraire prévue ou admise par la présente Loi fondamentale, les Länder exécutent les lois fédérales au titre de leurs propres attributions* » (art. 83).

C'est ce que l'on a appelé le « fédéralisme exécutif ».

En ce qui concerne le pouvoir législatif, les articles 73 et 74 énumèrent les matières relevant respectivement de la *législation exclusive de la Fédération* et de la *législation concurrente*. Dans les matières relevant de la législation exclusive, seule la Fédération est compétente pour légiférer, sauf si elle décide de déléguer sa compétence aux Länder. Dans les matières relevant de la législation concurrente les Länder ont le pouvoir de légiférer « *tant et dans la mesure où la Fédération ne fait pas usage de son droit de légiférer* » (art. 72, alinéa 1). De son côté la Fédération peut légiférer dans le domaine de la législation concurrente « *dans la mesure où apparaît un besoin de réglementation législative fédérale* » (il n'est pas dit pas comment ni par qui est apprécié le besoin de réglementation législative fédérale).

V. LA CONSTITUTION SUISSE

L'introduction et l'article 1 de la constitution suisse sont ainsi rédigés :

« *Au nom de Dieu Tout-Puissant! — La Confédération suisse, voulant affermir l'alliance des confédérés, maintenir et accroître l'unité, la force et l'honneur de la Nation suisse, a adopté la Constitution fédérale suivante :*

ARTICLE PREMIER. — Les peuples de 22 cantons souverains de la Suisse, unis par la présente alliance, savoir : [suivent les noms des 22 cantons], forment dans leur ensemble la Confédération suisse. »

La constitution suisse se présente donc comme un acte d'alliance entre les peuples de 22 états souverains (23 depuis la création du canton du Jura-Suisse).

L'article 3 définit le contenu de la souveraineté des cantons :

« *Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral. »*

Les cantons sont donc véritablement souverains et la Confédération exerce, par délégation et dans des cas limitativement énumérés certaines des attributions de la souveraineté. L'article 7, alinéa 1 est, à cet égard, significatif :

« *Les Suisses et les Suissesses ont les mêmes droits et les mêmes devoirs en matière d'élections et de votations fédérales. »* [40/41]

On ne dit pas que les Suisses et les Suissesses ont les mêmes droits en matière d'élections et de votations, mais seulement en matière d'élections et de votations fédérales. En effet, sur une matière aussi importante du point de vue des droits fondamentaux de la personne humaine, que le droit de vote, la Confédération n'a pas compétence pour édicter des règles générales car elle n'a pas pour cela de délégation des cantons, elle n'est compétente que pour les élections et les votations fédérales :

« *. La Confédération peut édicter des règles législatives uniformes sur le droit de prendre part aux élections et votations fédérales.*

Le droit cantonal demeure réservé pour les votations et élections cantonales et communales. » (art. 74, al. 3 et 4).

Si les cantons sont souverains, existe-t-il pour autant des « nations cantonales » qui seraient détentrices de la souveraineté. La réponse est, bien évidemment, négative. Le système suisse est basé sur le principe de la souveraineté populaire, ce qui explique le recours fréquent (et obligatoire pour certaines décisions) aux « votations »

(référendums) et la place importante tenue par l'initiative populaire⁵. C'est donc le peuple et non la nation qui détient la souveraineté. Le mot *peuple* n'a d'ailleurs, dans le texte, pas d'autre sens que celui de *population* ; les *peuples* des 22 cantons évoqués dans l'article 1 ne sont rien d'autre que les *populations* des 22 cantons et non 22 *ethnies* ou 22 *nations*. Dans ce sens, il n'est pas contradictoire de parler des peuples (au pluriel) des cantons et du peuple suisse (au singulier).

Il faut noter que dans un tel modèle, le fait qu'un territoire soit peuplé par une minorité linguistico-culturelle ne donne pas à ce territoire un droit particulier à l'autonomie ou à la souveraineté puisque tout territoire y a droit dès l'instant que tel est le désir de la population. C'est ainsi que, lorsque les trois districts francophone de canton de Berne se sont séparés de ce dernier pour former le canton du Jura-Suisse, ce n'est pas leur qualité de francophone dans un canton majoritairement germanophone qui leur a donné le droit de faire sécession (même si c'en était le motif), mais le fait que la population de ces trois districts se soit prononcée majoritairement pour la séparation.

On notera enfin que le mot *Nation* figure dans l'introduction : « *la Nation suisse* ». Ce mot est à prendre ici dans un sens purement politique, la *Nation suisse* n'est ni un être mythique, ni une ethnie, c'est l'« universalité » des citoyens suisses.

L'article 116 concerne les dispositions linguistiques :

« *L'allemand, le français, l'italien et le romanche sont les langues nationales de la Suisse.*

Sont déclarées langues officielles de la Confédération : l'allemand, le français et l'italien. ». [41/42]

Le premier alinéa peut s'interpréter d'avantage comme une constatation de fait que comme une disposition normative. L'allemand, le français, l'italien et le romanche sont, en effet, les langues qui sont autochtones sur le territoire suisse. Le mot *nationales* pourrait d'ailleurs être supprimé sans que le sens en soit profondément changé. Le deuxième alinéa définit les langues officielles de la Confédération, mais pas celles des cantons. En effet la Confédération n'est pas compétente pour cela. Les trois langues citées ne sont co-officielles qu'au niveau des institutions fédérales mais pas au niveau des institutions cantonales. La plupart des cantons ont une langue officielle et une seule et les cantons officiellement bilingues (Fribourg, Valais) sont partagés en deux zones dans chacune desquelles une seule langue est officielle. Ainsi, dans la partie ouest du canton de Fribourg, il y a une seule langue officielle : le français, dans la partie est, une seule langue officielle : l'allemand (la limite entre les deux zones passe au milieu de la ville de Fribourg). Le fait que le romanche ne soit pas langue officielle de la Confédération n'exclue pas le fait qu'il puisse être langue officielle des communes romanches (le canton des Grisons ayant délégué sa compétence linguistique aux communes).

CONCLUSION.

La doctrine française oppose le modèle de l'Etat unitaire qui imposerait de strictes limites à la décentralisation au modèle fédéral qui seul permettrait une décentralisation plus large. Les exemples espagnol et italien montrent qu'un compromis est possible entre les principes de l'Etat unitaire et une large décentralisation.

⁵ La seule restriction au principe de la souveraineté populaire réside dans l'article 91 qui semble exclure, sans doute pour des raisons pratiques, le mandat impératif : « *Les membres des deux Conseils votent sans instruction* ». Encore que ceci soit formulé dans des termes beaucoup plus « flous » et beaucoup plus « prudents » que, par exemple, dans la Constitution française qui dispose que « *Tout mandat impératif est nul* ». En tout état de cause, l'interdiction du mandat impératif est tempérée par la place tenue par les votations et l'initiative populaire.

Parmi les pays étudiés, la France est le seul où les compétences des régions sont d'ordre législatif et non d'ordre constitutionnel, elle est également le seul où les régions ne détiennent aucun pouvoir législatif.

Il ne peut y avoir de véritable décentralisation si les régions n'exercent pas une partie des attributions de la souveraineté (même si, en dernière analyse elles ne sont pas détentrices de la souveraineté). Au delà des questions de budget⁶ cela suppose qu'elles soient dotées d'une autonomie politique ; pour cela il est nécessaire qu'elles détiennent une partie du pouvoir législatif et qu'il soit mis fin au principe de l'indépendance des collectivités locales entre elles.

Cela nécessite, au plan juridique, un changement constitutionnel et au plan sociologique, une véritable « révolution culturelle » impliquant la critique de concepts qui sont à la base de la culture politique française (et d'une certaine façon de la culture française tout court) tels que la Nation, la République, la souveraineté nationale, l'unité et l'indivisibilité de la République.

Une telle critique ne pourra se faire que dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur la société française qui prenne en compte les problèmes sociaux et économiques.

BIBLIOGRAPHIE

- GODECHOT** (Jacques) éd. *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris 1993. [42/43]
MÉNY (Yves), éd. *Textes constitutionnels et documents politiques*, Paris 1989.
DUVERGER (Maurice) éd. *Constitutions et documents politiques*, 11ème édition, Paris 1987.
PACTET (Pierre), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1977.
LECLERCQ (Claude) *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 8ème édition, Paris 1992.
JEANNEAU (Benoît) *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1991.
PIERRÉ-CAPS (Stéphane) *Nations et peuples dans les constitutions modernes*, Nancy 1987.
DELANNOI (Gil) et **TAGUIEFF** (Pierre-André) éd. *Théorie du nationalisme : nation, nationalité, ethnicité*, Paris 1991.
CARREÑO i PIERA (Lluís), "Catalonha : Procès de recuperacion d'una identitat", in *Revista occitana*, n° 2, Julh de 1994.

⁶ On sait que les budgets des régions françaises sont ridiculement bas par rapport à ceux des régions italiennes, des communautés autonomes espagnoles ou des Länder allemands.